



VII COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTION UNIVERSITARIA EN AMERICA DEL SUR

"Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional"

Mar del Plata, Argentina

29 de Noviembre al 1º de Diciembre de 2007



La Acreditación de Carreras de Grado Universitario en el Mercosur Educativo. Estado de la cuestión y perspectivas

Graciela Giangiacomo

Daniel Toribio

Carmen Sfregola

e-mail: ggiang@unla.edu.ar

Universidad Nacional de Mar del Plata
Noviembre de 2007

Índice:

Resumen.....	2
1. El Sector educativo del Mercosur. Contexto de surgimiento e instalación de la Acreditación como un tema central	2
2. El mecanismo experimental de carreras de grado universitario (MEXA)	4
2.1 Marco normativo para la acreditación	6
3. Evaluación del MEXA y perspectiva de la acreditación regional	7
4. Bibliografía	12

Resumen:

La constitución del Sector Educativo del Mercosur, tomando en cuenta los principios y objetivos del Tratado de Asunción, configura un espacio diferenciado para el tratamiento específico de la cuestión educativa en el marco de la integración regional.

Esta investigación apunta a indagar el grado y los contenidos que asume la implementación de las políticas acordadas en el Sector Educativo del Mercosur específicamente en el área de Educación Superior analizando fortalezas y debilidades de las mismas.

Dentro de este espacio otorgamos especial relevancia al Mecanismo Experimental de Carreras de Grado Universitario (MEXA) examinando los antecedentes, el marco normativo en el que se fundamenta como también las perspectivas del mismo y su transformación en un sistema regional permanente de acreditación.

La paulatina generalización de este proceso conlleva importantes desafíos tanto en lo que hace al reconocimiento académico y profesional de los egresados, al fortalecimiento de la movilidad de estudiantes y docentes y a la sensibilización de la comunidad académica para que comprenda que estos procesos son esenciales para el mejoramiento de la calidad.

1. Sector Educativo del Mercosur. Contexto de surgimiento e instalación de la acreditación como un tema central.

El 26 de marzo de 1991 los presidentes de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República de Paraguay y de la República Oriental del Uruguay firmaron en Asunción el tratado para la constitución del Mercado Común del Sur.

El 13 de diciembre de 1991 los Ministros de Educación de los países signatarios tomando en cuenta los principios y objetivos del Tratado de Asunción suscribieron un Protocolo de Intenciones que dio lugar al surgimiento del Sector Educativo del Mercosur (SEM), como espacio diferenciado para el tratamiento específico de la cuestión educativa en el marco de la integración regional.

En la actualidad la composición del Mercosur se encuentra ampliada con la presencia de los miembros asociados: Bolivia y Chile, la posible incorporación de Venezuela como miembro pleno y Colombia, Perú y Ecuador como invitados.

El impulso a las políticas de integración educativa aparece asentado en los planes del sector, en documentos y protocolos específicos y en la conformación de la Comisión de Ministros de Educación, órgano responsable de la toma de decisiones respecto de las políticas educativas del Mercosur, Comisión que es asistida por un Comité Coordinador Regional encargado de la elaboración de programas y proyectos para el proceso de integración. Este Comité que está constituido por los representantes de las Comisiones Nacionales Educativas para la integración en el Mercosur, creadas en cada uno de los países, se reúne periódicamente elaborando propuestas y elevándolas a la Comisión de Ministros de Educación para su consideración.

El primero de los planes aprobado el 1 de junio de 1992 como “Plan Trienal para el Sector Educativo en el contexto del Mercosur” incorpora ya, en materia de educación superior “la creación de mecanismos que permitan el reconocimientos de estudios y la homologación de títulos con el propósito de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales en la región” en el marco de “la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación”. Distintos especialistas han señalado esta característica de “precocidad” expresada en la temprana inclusión de los temas educativos en la agenda de la integración regional (Fernández Lamarra, N. 2005: 102).

Esta preocupación aparece enmarcada en un contexto de creciente masificación y diversificación de la educación superior, como también en la heterogenización de sus niveles de calidad. El tema de la calidad se constituye así, en la década de los ´90, en eje central dentro de la región dando origen a distintos organismos para su evaluación y acreditación (Fernández Lamarra, N. 2005: 98 – 99).

La aparición de un nuevo paradigma en la relación sociedad – estado – universidad emerge como consecuencia de lo que Brunner señala como triple crisis en la estructura tradicional de relaciones entre estos actores: crisis del financiamiento incremental, de falta de regulación y de carencia de evaluación (Brunner, J. 1994: 22 – 23). En este

marco “la benevolencia estatal” da paso al Estado Evaluador que se aleja de las formas burocráticas o exclusivamente políticas de control persiguiendo por un lado la garantía pública (accountability) el que las instituciones “rindan cuentas” por el uso de los fondos del estado y por el otro, promoviendo la introducción del mecanismo de distribución del presupuesto en función del desempeño y el resultado obtenido, a través de palancas políticas menores en número y más precisas como la asignación de funciones, la definición de metas para el sistema y la determinación de criterios relativos a la calidad del producto.

2. El mecanismo experimental de carreras de grado universitario (MEXA)

El interés por la convergencia de los sistemas educacionales de nivel superior tiene como antecedentes la firma de los siguientes Protocolos por parte de los gobiernos de los estados miembros.

- Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos en nivel de postgrado entre los países miembros del Mercosur (noviembre de 1995). El mismo persigue la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores con el fin de consolidar y ampliar los programas de posgrado regionales, la creación de un sistema de intercambio institucional y el establecimiento de criterios y patrones comunes para la evaluación de los posgrados.
- Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de postgrado en las universidades de los países del Mercosur (julio de 1995). Se establece el reconocimiento de títulos universitarios de grado correspondientes a carreras de un mínimo de cuatro años o dos mil setecientas horas de duración al solo efecto de la prosecución de estudios de posgrado.
- Protocolo de reconocimiento de títulos de grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del Mercosur.(junio de 1997). En el mismo se especifica que el reconocimiento no confiere derecho a otro ejercicio profesional que no sea el académico.

Este último Protocolo implicó un avance significativo al reconocer los estudios de grado a fin de realizar actividades de posgrado, docencia, investigación y extensión.

Con el fin de avanzar en los objetivos del reconocimiento, en el ámbito de la Comisión Técnica Regional de Educación Superior, se comenzó diseñando un proceso basado en tablas de equivalencias que tenía como referente el Tratado de Montevideo de 1939 firmado por Argentina, Paraguay y Uruguay.

Este proyecto, pensado inicialmente para las carreras de abogacía, contador público e ingeniería, no llegó a concretarse dada la complejidad, tanto en cantidad como en diversidad, que presentaban los planes de estudios de la región.

Surge así la iniciativa de modificar el sistema pasando a uno, no ya basado en equivalencias, sino en la acreditación de carreras para lo cual se constituye en 1997 el Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (GTEEA) con la misión de elaborar criterios y metodologías.

La tarea desplegada por el GTEEA permitió en junio de 1998 que la Reunión de Ministros de Educación (RME) aprobara un Memorando de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado (MEXA) que debía iniciarse con las carreras de medicina, ingeniería y agronomía.

La modificación del procedimiento de acreditación supone “que es el estado emisor del título quien asume la carga de la prueba respecto de la pertinencia y calidad de los certificados que emite y no el peticionante” (Lemez, R. 2005: 289) estableciéndose así un sistema que funciona en base a los consensos generados entre los estados.

El marco que posibilita también este cambio de estrategia es la tercera generación de reformas de la educación superior que en los '90 se produce casi simultáneamente en Argentina, Brasil y Uruguay. En Argentina la sanción de la Ley de Educación Superior (1995) y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996. En Brasil la Ley Darcy Ribeiro de Directrices y Bases de la Educación Superior (1997) y finalmente en Uruguay el ordenamiento del sistema universitario privado aprobado en 1996 (Fernández Lamarra, N. 2005: 104).

2.1 Marco Normativo para la Acreditación

En el Memorando de Entendimiento se establecen los Principios Generales para la acreditación señalándose que:

- La acreditación está referida exclusivamente a la calidad académica no confiere derecho al ejercicio profesional.
- La adhesión es voluntaria.
- Se realiza de acuerdo a los criterios y parámetros de calidad comunes establecidos para cada carrera.
- Requiere de la presentación de un informe institucional y de autoevaluación que deberá responder a las normas establecidas por el GTEEA.
- Las carreras intervinientes son definidas en la RME, las que deberán tener reconocimiento oficial.
- El procedimiento debe respetar las legislaciones regionales y la autonomía de las universidades.
- Es condición requerir la opinión de un comité de pares designado por la Agencia Nacional de Acreditación de cada país. La función del comité de pares es validar el informe de auto evaluación, evaluar el grado en que la carrera se ajusta a los criterios y parámetros establecidos y el grado de cumplimiento de las metas y objetivos que se han definido.
- La acreditación tiene validez en todos los estados parte desde el año académico en que se presentó la solicitud y comprende a los títulos que hayan iniciado la carrera durante ese año.

Normas Generales de Operación y Procedimientos.

- Solicitud de acreditación en que la institución debe declarar que cumple con los requisitos y que acepta los criterios establecidos.
- Presentación de un informe de la autoevaluación de la carrera que debe contener una comparación del desempeño de la carrera en lo que respecta a sus propias metas y objetivos con los criterios y parámetros establecidos por el Mercosur, una descripción de fortalezas y debilidades y las medidas para superarlas.

Instancias decisorias del MEXA.

Las Agencias Nacionales de Acreditación (ANAs) son las que conducen los procesos en sus respectivos países.

La Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación actúan como una instancia intermediaria entre la RME y las Agencias Nacionales teniendo como función facilitar la cooperación entre las Agencias y evaluar el funcionamiento del MEXA.

La REM (responsable del SEM) convoca a la acreditación, aprueba criterios de calidad para cada carrera y resuelve en caso de impugnación de un dictamen de acreditación.

Dictamen de las ANAs.

- De acreditación por el plazo de 6 años para las carreras que cumplan con los estándares.
- Acreditación por 3 años para las carreras que reúnan el perfil previsto pero que no tengan un ciclo completo de dictado y, por tanto, carezcan de egresados y para las que no reúnan el perfil previsto pero que presenten elementos suficientes para considerar que, el desarrollo de planes de mejoramiento, permitirá alcanzarlo en un plazo razonable. Si en ese plazo se evidencia haber subsanado las deficiencias se le otorga la acreditación, en caso contrario no acredita.
- No acreditación para las carreras que no cumplan con los criterios de calidad o cuyos planes de mejoramiento sean considerados no factibles.

3. Evaluación del MEXA y Perspectivas de la Acreditación Regional

Diversos especialistas subrayan la importancia de la convergencia de los procesos educativos señalando como la acreditación regional.

Es una buena base para ajustar los relojes del continente y lograr la educación integrativa constituyéndose en una de las realidades más apasionantes de la región mostrando asimismo como el desarrollo del concepto de calidad ha cambiado radicalmente en los últimos años con respecto al enfoque tradicional de la integración en materia educativa al disminuir la importancia de la homogenización y acentuar la de

los sistemas de evaluación de la calidad en cada país, pero con parámetros similares (Rama, C. 2006: 154 – 155).

En lo que respecta al MEXA Lemaitre plantea que:

De alguna manera lo que se estableció fue un acuerdo de reconocimiento mutuo entre las agencias. Esto, creo es realmente importante por que inicia un proceso que puede generalizarse.....Ahora, tal vez lo más importante, efectos secundarios de todo este proceso es que en estos años de trabajo se desarrollaron múltiples lazos entre los responsables de los procesos de aseguramiento de la calidad lo que generó una red estrecha de contactos y apoyos que hoy permiten que los seis países enfrenten el desafío de asegurar la calidad de su educación con recursos cualitativamente distintos a los de hace seis años (Lemaitre, M. 2005: 286).

El MEXA ha generado interesantes resultados quedando acreditadas a nivel regional 19 carreras de agronomía, 27 de ingeniería y 12 de medicina.

Este proceso ha sido objeto de evaluaciones por los propios actores participantes entre los meses de agosto y setiembre de 2006, a través de la realización de talleres nacionales.

Entre los días 30 de octubre y 1º de noviembre de 2006, se realizó en Gramado (Brasil) el Taller del MERCOSUR de evaluación del MEXA, en el que se presentaron los resultados de los talleres nacionales; se analizaron los cambios que se producen en los sistemas de educación superior de la región y, en especial, el impacto que en ellos tienen los sistemas de aseguramiento de la calidad formulándose recomendaciones para la adopción de un mecanismo permanente de acreditación de carreras de grado.

Posterior a la realización de este Taller, los días 2 y 3 de noviembre de 2006 se realizó en el lugar citado anteriormente la Reunión XXI del CRC-ES y, en forma conjunta, la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). En esta reunión, se propuso establecer el Programa o Sistema de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario del MERCOSUR. Esta propuesta se efectuó teniendo en cuenta que el Mecanismo Experimental cumplió con las expectativas y demostró su calidad intrínseca y su relevancia para la integración regional; que su impacto ha sido

evaluado como muy favorable, aún cuando se han detectado algunas debilidades a nivel de procesos y del instrumento de evaluación, que requieren ajustes y medidas complementarias.

Entre los principales objetivos, se señaló:

- El mejoramiento de la calidad de la educación superior regional como elemento sustancial para la consolidación de la integración.
- La acreditación de la calidad académica de los cursos, los procesos educacionales y los resultados, con criterios regionales revisados periódicamente en los plazos acordados.
- La integración de los sistemas educacionales en los países del MERCOSUR para facilitar los procesos de movilidad.
- La conveniencia de establecer redes de centros universitarios, cursos, profesores y alumnos para el intercambio regional.
- Apoyar y facilitar los mecanismos de reconocimiento de títulos de grado.
- Generar el reconocimiento regional académico de los títulos para facilitar la circulación de los profesionales y el ejercicio de sus profesiones en los países integrantes del MERCOSUR.
- Aportar los insumos necesarios para los procesos de convalidación de títulos de otros países por parte de las autoridades.
- Formar y capacitar un cuerpo regional de evaluadores por disciplina.
- Generar conciencia y socializar los resultados y alcances de la evaluación y la acreditación regional.

Entre las metas que fueron definidas, se destacan las siguientes:

- Estudiar la posibilidad de validar los resultados de las acreditaciones de los cursos realizados por el MEXA como los primeros del futuro Sistema o Programa de Acreditación de los cursos para el reconocimiento de títulos universitarios de grado del MERCOSUR.
- Ampliar gradualmente el número de cursos incluidos en el proceso de acreditación regional en los casos de Medicina, Ingeniería y Agronomía e

incorporar nuevas carreras a los procesos de acreditación para las que se mantendría el carácter voluntario de la convocatoria.

- Evaluar periódicamente el nuevo Sistema o Programa.
- Buscar que el reconocimiento de calidad del MERCOSUR tenga más prestigio y renombre internacional y fortalecer la agencias nacionales de evaluación y acreditación.
- Crear programas gerenciados por el MERCOSUR destinados a facilitar la movilidad estudiantil y docente y definir la responsabilidad de los países en estos programas.

Con respecto a este último punto es de destacaa el Programa de Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas por el MEXA (MARCA) del que se realizó una experiencia piloto en el último semestre de 2006 dirigida a estudiantes de grado de las carreras de agronomía acredtadas que tuvieran cumplimentado más del 50% de las mismas.

La paulatina generalización del proceso de acreditación regional plantea también una serie de cuestiones que han sido ya señaladas por algunas especialistas. En este sentido el problema del financiamiento no es un asunto menor en tanto implica la movilidad y disponibilidad de pares y personal (Lemez, R. 2005: 293, Hermo, J. 2005: 67). Una posibilidad para enfrentar este tema podría residir en la constitución de un fondo de financiamiento, previsto ya en el Plan Estratégico 2006 – 2010 el que contaría con aportes nacionales gubernamentales y la colaboración de organismos y o sectores internacionales no gubernamentales y privados, lo que permitiría contar con recursos sostenidos para posibilitar el desarrollo y continuidad de este tipo de proyectos.

En lo que respecta a vincular la acreditación al ejercicio profesional, éste es un tema que, si bien constituye un objetivo a alcanzar, tal como lo señala el Plan del SEM 2006 – 2010, apuntando a la necesidad de avanzar en la eliminación de las restricciones legales y/o administrativas que dificultan la circulación de los profesionales, su concreción es aún incierta. Operan como obstaculizadores las presiones corporativas y el hecho de que el propio Memorando que da origen al MEXA no alude a ninguna instancia que permita vincular reconocimiento y ejercicio profesional.

No obstante hay algunos avances en el plano del reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional que sientan un precedente en el tema. Estos mecanismos de avances son el “Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario” firmado en el 2003 que procura encontrar puntos para el reconocimiento mutuo de matriculas para el ejercicio profesional temporario de servicios profesionales universitarios, de nivel superior o de nivel técnico, siendo su regulación incumbencia de los organismos profesionales responsables del control y fiscalización del ejercicio profesional.

Otro mecanismo es el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile” firmado en el año 2002 que permitiría la libre circulación de personas y facilidades para la obtención de residencias temporarias y permanentes. Este acuerdo otorga el derecho a acceder a cualquier tipo de actividad tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, lo que debería llevar a agilizar los mecanismos de reconocimiento de títulos y la movilidad intra-regional.

Un aspecto también a destacar es la importancia de la acreditación regional en relación a su articulación con otros espacios educativos a fin de emprender acciones comunes y de intercambio para favorecer reconocimientos mutuos de títulos y estudios en Europa y América Latina. En esta dirección apunta el Programa ALFA – ACRO (Acreditación para el Reconocimiento Oficial) y la constitución de la Red Iberoamericana para la Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) (Fernández Lamarra, N. 2005: 111).

Una cuestión significativa a tener en cuenta en estos procesos es asimismo la necesidad de apuntalar y dinamizar la integración desde los órganos de decisión política como también profundizar y fortalecer la identidad y las características propias del Mercosur Educativo a fin de asegurar que la convergencia se promueva desde la complementariedad y el respeto por la diversidad cultural.

Finalmente es necesario reflexionar sobre el impacto de estos procesos al interior de las instituciones de cada país y en particular en lo referente a la realidad argentina. ¿Cómo operará el financiamiento estatal para las universidades públicas en relación a la acreditación regional? ¿Se priorizarán fondos para aquellas carreras que cumplan con los estándares fijados? ¿Se les otorgara a las que deban encarar planes de

mejoramiento? ¿Qué ocurrirá con las carreras que no acrediten en la medida en que el proceso se generalice? ¿Cómo compatibilizar autonomía, sobre todo en países como la Argentina, con una creciente regulación externa?

Todo ello parece indicar la necesidad de transformaciones al interior de las universidades y en su relación con el estado. Transformaciones que afectan tanto a revisar el sistema de gobierno, la organización para la toma de decisiones, la responsabilidad pública y el tema del financiamiento. La universidad argentina ante la promulgación de una nueva Ley de Educación Superior debería contemplar en ella estos temas en el marco de su compromiso con la nación y la región.

Bibliografía

- Brunner, José (1994): “Estado y Educación Superior en América Latina”. En Neave, G. y Van Vught, F.: *Prometeo Encadenado*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- Fernández Lamarra, Norberto (2001): “La Evaluación de la Calidad y su Acreditación”. En Gines Mora y Fernández Lamarra (coordinadores): *La Educación Superior en América Latina y en el Mercosur* Ed. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Hermo, Javier (2005): *El Futuro del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA) del Mercosur*. Presentado en el 1º Congreso Nacional de Estudios Comparados en Educación organizado por La Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires 18 y 19 de noviembre.
- Jaramillo, Ana (2002): *La Universidad frente a los Problemas Nacionales*. Ed. Universidad Nacional de Lanús.
- Krotsch, Pedro (2001): *Educación Superior y Reformas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
- Lemaitre, María José (2005): “Redes de Agencias a nivel mundial y regional”. En Gines Mora y Fernández Lamarra (coordinadores): *La Educación Superior en América Latina y en el Mercosur*, Ed. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Lémez, Rodolfo (2005): “La Acreditación en el Mercosur”. En Gines Mora y Fernández Lamarra (coordinadores): *La Educación Superior en América Latina y en el Mercosur*, Ed. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Rama, Claudio (2006): *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. FCE., Buenos Aires.
- Villanueva, Ernesto (2004): “La Acreditación en América Latina: el caso de Argentina en la Riaces y en el Mercosur”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 35.

Documentos

- Tratado de Asunción, marzo 1991.
- Plan Trienal para el Sector Educativo en el contexto del Mercosur, junio 1992.
- Mercosur 2000. Desafíos y metas del Sector Educativo, junio 1996.
- Plan Trienal 1998 - 2000.
- Plan Estratégico 2001 - 2005.
- Plan Estratégico 2006 – 2010.
- Taller Nacional de Evaluación de la Experiencia del MEXA en Argentina (agosto 2006). Informe CONEAU.
- Taller Regional del Mercosur para la Evaluación de la Experiencia del MEXA. (Gramado, Brasil. Noviembre 2006).